

## CHAPITRE 10/CHAPTER 10

### LE ROLE DE L'ETAT AU XXIEME SIECLE/THE ROLE OF THE STATE IN THE TWENTY-FIRST CENTURY

PAR CHRISTIAN DE MONTLIBERT (UNIVERSITE MARC BLOCH,  
STRASBOURG)

© copyright 2003  
All Rights Reserved

" *Moins d'État* ", " *l'État est une conception rétrograde* ", " *le dynamisme, le modernisme, consiste à réduire l'État* ", " *trop de fonctionnaires* ", " *l'avenir est à l'initiative privée* ", etc. Les prises de position contre l'État et ses agents sont nombreuses. Qu'elles proviennent de représentants du CNPF autrefois ou du MEDEF aujourd'hui, ou de dirigeants d'entreprises qui bénéficient pourtant, par ailleurs, d'avantages étatiques divers, dont des avantages fiscaux, n'est pas surprenant sachant l'attachement du patronat pour le libéralisme économique ; mais qu'elles proviennent de fonctionnaires est pour le moins paradoxal. Il est vrai que l'on ne court pas grand risque, lorsqu'on est à la tête de services ou d'administrations, à réclamer moins d'État ou à vouloir que l'État soit géré comme une entreprise privée. Il faudrait, pour bien comprendre ce renversement de points de vue qui transforme des fonctionnaires, "colbertistes" en 1970 encore, en adeptes, en 1990, des thèses de Hayek, étudier en détail les recrutements, les programmes de formation et surtout les carrières et les concurrences qui opposent polytechniciens, énarques et hacheussiens ou esekiens. Les journalistes enfin, toujours à l'affût des changements et prompts à prendre des déclarations provocatrices pour des vérités, ne sont pas pour rien dans la mise en scène de ces affirmations. Cette idéologie, qui se veut nouvelle et qui prescrit de manager les services publics avec flexibilité, adaptation aux besoins et participation comme le feraient les entreprises privées tant admirées, finit par devenir réalité !

Il faut tout d'abord rappeler que l'État — particulièrement "l'État social" — est une "idée neuve". Le développement d'un État "organe de la pensée sociale" apparaissait par exemple, à un sociologue comme E. Durkheim<sup>1</sup>, comme le moyen d'un "progrès de la justice". Il écrivait au début de ce siècle : " *Les progrès de la justice se mesurent au degré de respect dont les droits de l'individu sont l'objet, parce qu'être juste est rendre à chacun ce qu'il est en droit d'exiger* ". Il est vrai que seul l'État peut lutter contre l'injustice qui provient essentiellement des inégalités. Il est la seule force qui puisse dépasser la somme des forces particulières qui ont intérêt au maintien d'inégalités (classes, coteries, agents économiques, familles,...). " *A cause de sa fonction centrale, écrivait encore Durkheim, l'État est donc plus que tout autre organe collectif apte à se rendre compte des nécessités générales de la vie en commun et empêcher qu'elles ne soient subordonnées à des intérêts particuliers* ". L'État social, même si, en France, l'État a une antériorité certaine, ne se développe vraiment qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup>. Plusieurs indices en témoignent : limitation de l'autorité familiale avec la loi permettant de prononcer la déchéance paternelle, limitation de l'autorité patronale avec la loi permettant de lutter contre les accidents du travail, limitation du pouvoir de l'Église avec la séparation de l'Église et de l'État, vote de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes,... Ce développement reste pourtant très lent : il faudra 18 ans avant que le projet de loi sur les accidents du travail, qui entraîne de facto une limitation du pouvoir patronal, ne soit voté ! Ce développement reste contesté : la loi Loucheur du 5 avril 1928, qui créait un système d'assurances sociales obligatoires donnant droit à des aides en cas de maladie, d'invalidité ou de maternité, étendu aux travailleurs agricoles en 1930

---

<sup>1</sup> Durkheim E. *Morale civique in Leçons de sociologie*. Paris, PUF, (réédition), 1950

en permettant à l'État de compenser la faiblesse des cotisations des ouvriers agricoles par une dotation complémentaire, a été très violemment attaquée par les représentants des classes dominantes. Ce développement, enfin, reste limité : la part que représente le budget de l'État social rapporté au PIB n'augmente vraiment qu'après la première guerre mondiale, pour diminuer dès le milieu des années vingt. Pourtant, l'expérience limitée, partielle de ces quarante dernières années est venue vérifier l'hypothèse du progrès de la justice : même si l'intervention de l'État en matière de logement a été tardive, maladroite, très incomplète et le plus souvent suscitée à son corps défendant après des manifestations les plus diverses (du mouvement des squateurs de 1948-1950, en passant par les protestations-défilés organisés par le parti communiste et l'appel à l'opinion de l'abbé Pierre), l'amélioration du logement, tant que dure " l'aide à la pierre ", n'en a pas été moins réelle ; même si l'intervention de l'État en matière scolaire est le plus souvent limitée par l'étroitesse des budgets, même si l'appropriation différentielle des biens culturels qui favorise les enfants des familles déjà armées en la matière n'a jamais été vraiment contrecarrée, l'accession d'un plus grand nombre d'enfants à une culture générale et technique n'en est pas moins réelle ; même si l'intervention de l'État en matière de protection sociale a été souvent désordonnée, et toujours freinée par les exigences patronales, il n'en est pas moins résulté, après des luttes sociales intenses il est vrai, jusque vers le milieu des années soixante-dix, un appareillage efficace : en témoignent la généralisation de la sécurité sociale, l'amélioration des retraites, la création du SMIG et du SMIC, l'autorisation administrative de licenciement, ... Même si la domination masculine continue de s'exercer, la volonté étatique de défendre l'égalité entre les hommes et les femmes et les pratiques qui en ont résulté, ne serait-ce que l'ouverture à la population féminine d'écoles et de fonctions jusqu'alors réservées aux hommes, n'en ont pas moins permis, après les luttes des mouvements féministes, une amélioration des situations sociales des femmes. Mieux encore, durant quelques années, la fonction publique a été le modèle qui entraînait les autres secteurs d'activités. La sécurité d'emploi des fonctionnaires, les droits des salariés des entreprises nationalisées, apparaissaient comme autant " d'avancées " dont les employés des entreprises privées réclamaient la mise en place : ainsi a-t-on vu des grèves ouvrières pour obtenir une progression de carrière comparable à celle des fonctionnaires. En un mot, il s'agissait d'étendre au secteur privé les systèmes de fonctionnement en vigueur dans le secteur étatique.

Or c'est ce système que les défenseurs du libéralisme mettent en cause, reprenant à leur compte tous les arguments qu'en leur temps Bastiat et Leroy-Baulieu ou Hayek et Von Mises avançaient. De la critique des difficultés de fonctionnement de l'État, ils passent vite à la critique de l'État ; de la condamnation de l'État totalitaire, qui confond d'ailleurs fascisme et soviétisme, ils passent vite au rejet du socialisme et de l'État social. Défenseurs de l'initiative privée, ils pourfendent la lourdeur bureaucratique étatique, sans voir que seul l'État démocratique peut être le garant de la liberté individuelle et surtout le garant de l'égalité d'accès à cette liberté. Ils proposent même que les systèmes qui ont cours dans l'entreprise privée remplacent les systèmes qui organisent l'activité des fonctionnaires et veulent que ce soit le signe d'un dynamisme retrouvé.

De fait, il s'agit surtout d'une régression. Sur le seul point des effets du statut des personnels, la comparaison que l'on pouvait établir, vers 1975, entre les " gens du public " et les " gens du privé " le fait bien comprendre<sup>2</sup>. Les fonctionnaires se caractérisaient, il y a peu encore, par un moindre taux de suicide, un moindre taux de maladies mentales, une moindre condamnation pénale, une meilleure réussite scolaire et une meilleure intégration sociale des enfants. Il n'est pas jusqu'à la durée de vie qui, à situation professionnelle comparable, ne manifestait des différences à leur avantage. On comprend que les salariés du privé aient souhaité la généralisation de ces conditions d'existence et que à l'inverse vouloir, aujourd'hui étendre les conditions d'existence du secteur privé au secteur public soit ressenti comme rétrograde : ce que, d'une certaine

---

<sup>2</sup> Singly F. de, Thelot Cl. *Gens du privé, gens du public ; la grande différence*. Paris, Dunod, 1989.

façon, dénonçait le mouvement social de 1995 et les nombreuses grèves de 1996. Vouloir, en plus, présenter cette régression comme un progrès relève d'autant plus de la duplicité de certains défenseurs des classes dirigeantes que l'on sait déjà ce qu'il en est des conditions de travail et des conditions d'existence, faute d'y avoir créé des postes de fonctionnaires, des milliers de précaires, intérimaires, contractuels, vacataires dans la fonction publique et dans les collectivités territoriales et hospitalières.

Mais soumettre l'État, surtout l'État social au régime du secteur privé, c'est avant tout restreindre l'efficacité de l'action étatique, comme le montre clairement la comparaison de la formation continue publique et privée, la première on le sait étant plus efficace que la seconde ; réduire " l'État social " c'est aussi l'empêcher de compenser (même si jusqu'alors cela a été très insuffisant) les inégalités et, par là même, permettre le développement de mécanismes sociaux, parmi lesquels les conséquences non seulement psychologiques mais aussi médicales de " l'anomie ", de " la désaffiliation " ou du " vide social " commencent à être bien connues<sup>3</sup>. Ramener l'État à ses seules fonctions traditionnelles c'est d'une certaine façon contribuer au relâchement des systèmes d'interdépendance, c'est raccourcir les chaînes qui lient les groupes professionnels et les individus les uns aux autres, ce qui, au nom de la défense et même de l'extension de la liberté individuelle, ne peut que favoriser le développement d'une apologie du moi ; c'est aussi réduire la nécessité d'une symbolisation et d'une euphémisation des intérêts personnel ce qui ne peut que libérer l'agressivité des passions. C'est dire que, dans ces conditions, la probabilité de tensions et de violences interpersonnelles et inter-groupales augmente considérablement tout comme les chances de stigmatisation des catégories jugées infâmes. L'exemple étatsunien des conséquences du retrait quasiment complet du peu d'État charitable existant le montre très clairement. C'est en quelque sorte une expérience grandeur nature qui est réalisée là !

C'est donc cet Etat social, capable de réglementer l'activité économique en imposant l'intérêt général que le néolibéralisme a entrepris de détruire systématiquement<sup>4</sup>. Cette inéluctabilité de l'économisme néolibéral, de cette vision comptable du monde, n'a sans doute eu autant de succès que parce que les agents qui se sont dévoués à sa diffusion dans le champ politique et dans le champ économique rencontraient des forces structurelles que Fernand Braudel voyait déjà à l'œuvre dans les dernières décades du vingtième siècle. Pour saisir ces forces, il suffit de savoir que les banques ont réorganisé leur système de fonctionnement, que les prêts bancaires internationaux qui représentaient 4% du PNB des pays de l'OCDE en 1980 en représentent 44% en 1991, que des produits financiers ont été institutionnalisés avec la réforme des bourses et officines d'agents de change, que le marché des produits dérivés atteint des montants très élevés dont la faillite de la banque Barings ou celle de LTCM donne un aperçu, que " les fonds de pension " avaient en 1993 des avoirs qui, aux USA, au Royaume-Uni, au Japon, au Canada et en Allemagne, représentaient 4.320 milliards de dollars, que les actifs des investisseurs institutionnels (autres que les fonds de pensions) atteignaient 7.407 milliards de dollars, que la spéculation sur les taux de change des monnaies est toujours une source de gains appréciables, qu'une grande partie des investissements à l'étranger (les 4/5<sup>è</sup> des 1 066 milliards de dollars investis en 1998) sert à détruire les entreprises " absorbées " <sup>5</sup> et que, dans ces conditions, les capacités des banques centrales (elles ne possédaient en 1991 que 553,6 milliards de dollars), à résister à la spéculation apparaissent d'autant plus limitées qu'une partie des actifs des grandes firmes sont recyclés sur les marchés financiers. Ainsi, parmi les trente groupes industriels

<sup>3</sup> Il faut rappeler que le vice-président de CNPF, devenu aujourd'hui le président du Medef déclarait au *Figaro* le 5 mai 1993 que " si l'on ne touche pas aux fondamentaux sociaux de ce pays, on n'arrivera pas à relancer la machine ".

<sup>4</sup> En 1997, la notion d'intérêt général a d'ailleurs disparue de la définition que le Conseil Constitutionnel donne de l'Etat puisqu'il devient le dépositaire " des moyens de la puissance publique ".

<sup>5</sup> Passet R. *L'illusion néo-libérale*. Paris. Fayard. 2000.

Ainsi le rachat de Bestfoods par l'entreprise agro-alimentaire Uni lever devrait entraîner, d'après le plan de réorganisation de la Uni lever direction, la fermeture d'une centaine d'usines et la suppression de 25 000 postes de travail. *La Tribune* 7 juin 2000.

les plus internationalisés, Royal Dutch Shell a 69 milliards de dollars d'actifs à l'étranger, Ford 55 milliards, Mitsubishi 16,7 milliards, Rhône Poulenc 13 milliards, etc. Pour faciliter leurs opérations financières ces grands groupes industriels n'ont pas hésité à acheter ou créer leurs propres établissements financiers : en France, Saint Gobain crée la société financière Miroirs en 1989, BSN acquiert Alfabanque, l'Oréal obtient le statut de banque pour sa société financière Regefi en 1987, Bouygues acquiert la Société de banque privée<sup>6</sup>

Dans ces conditions les Etats soumis aux chantages à la délocalisation, inventent de nouvelles formules pour imposer la discipline salariale et la maîtrise des finances publiques (en France la désinflation compétitive par exemple<sup>7</sup>) — en somme les entreprises ont le pouvoir d'obliger les Etats à démanteler le compromis fordien capital-travail. Cela renforce la capacité du patronat à dominer l'organisation du travail, ce qui n'est pas une nouveauté puisque de toutes les revendications salariales la seule qui n'ait jamais été négociée, en France tout au moins, concerne l'organisation du travail). Aussi, n'est-il pas étonnant, alors que les investisseurs comparent sans cesse les rentabilités de leurs capitaux et ajustent leurs espérances de profits "au marché" que les entreprises exigent la flexibilité absolue, lancent des plans sociaux, individualisent les relations salariales, imposent des systèmes d'auto-contrôle, le tout sous la menace du chômage que permet l'existence d'une armée de réserve d'autant plus prête à accepter des concessions qu'elle est précarisée.

En cela ils reçoivent l'appui de ces experts que sont les économistes qui diffusent une sorte de raisonnement comptable qui vient faire passer les vessies du néo-libéralisme pour les lanternes du raisonnement économique<sup>8</sup>. Aujourd'hui, le calcul est devenu, en effet, pour nombre d'agents, d'un usage obligatoire, le raisonnement économique un mode de penser presque sacralisé et le marché comme le profit des impératifs catégoriques. Cette idéalisation qui accompagne l'extension des pratiques économiques n'est pas seulement un fait de croyance : la mise en place d'institutions qui norment et codent ces pratiques en les nommant s'est considérablement accélérée depuis deux ou trois décades. Certes, comme l'a si bien montré Polanyi, l'économie s'est d'abord " désencastrée " des relations sociales mais ce n'est pas pour autant qu'elle s'imposait et imposait ses modes de penser. Il aura fallu pour qu'elle connaisse une forte institutionnalisation que de très nombreux agents s'identifient au développement des pratiques de calcul et d'action économique, en un mot, y trouvent des places sociales. Ce qui explique qu'aujourd'hui on ne puisse plus raisonner sur l'économie sans tenir compte des universités, des centres de recherches, des cabinets privés d'analyse, de prévision et de conseil, des officines de consultants et autres experts, des séminaires pour dirigeants et des sessions de formation continue, de l'édition et de la presse spécialisée ou encore de la manière dont les médias de grande diffusion parlent des situations économiques, des stratégies des administrations d'Etat et des pratiques des organisations financières privées. Faut-il ajouter que les jeux sont eux aussi objets d'investissements d'Etat et que le bénévolat et la charité des Eglises sont aussi soumises à l'économisation<sup>9</sup>. L'énumération exhaustive de toutes les parties prenantes est difficile à mener mais toutes cherchent non seulement à objectiver et à contrôler des processus économiques dont on suppose une dynamique à l'œuvre dans toutes les situations mais aussi à élaborer des problématiques " économistes " néolibérales du monde qui finissent en s'imposant par construire le monde.

Dès lors, le champ économique dans la course à la suprématie qui structure le champ du pouvoir peut prétendre à la place suprême et imposer son mode de penser comme l'aune à laquelle les pratiques des autres champs devraient se référer. En somme , les agents

<sup>6</sup> Chesnais F. *La Mondialisation du capital*. Paris, Syros, 1994.

<sup>7</sup> Lordon F. *Les quadrataires de la politique économique. Les économistes de la vertu*. Paris, Albin Michel, 1997.

<sup>8</sup> Lebaron F. *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*. Paris, Seuil, 2000.

<sup>9</sup> Regards Sociologiques sur l'Economie. *Regards Sociologiques*. 1994. N°8.

du champ économique et politique peuvent être persuadés et persuader les autres du bien fondé de leurs propositions puisque le monde qu'ils contribuent à faire advenir est amené à se comporter comme ils l'affirmaient. La politique du marché menée par la France depuis le milieu des années quatre vingt à la suite du succès du néolibéralisme appliqué aux USA et en Grande Bretagne par Reagan et Thatcher, est, à cet égard, significative. Un tel choix a pour effet de rendre le système plus instable, plus sensible aux effets cycliques à court et à moyen terme ; les mesures de " désétatisation " qui l'accompagnent ont, quant à elles, pour effet de rendre plus réelles les conséquences de ce choix. Pour le dire autrement, la domination économiste néolibérale en s'institutionnalisant en techniques objectivées, rend la science économique plus hétéronome et, par là, transforme la valorisation du raisonnement économique en un " arbitraire ", pour utiliser l'expression de Mauss, qui fonctionne de plus en plus comme une technique sociale de domination. L'usage d'un certain nombre d'indices dont le N.A.I.R.U. (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment) qui autorise à calculer une valeur limite du taux de chômage idéal, que les experts de l'O.C.D.E ou du F.M.I. situent pour l'Europe occidentale entre 8% et 9%, le montre bien. Raisonner économiquement et surtout persuader les dominés que le raisonnement néo-libéral est le seul qui soit rationnel donc le seul qui soit possible devient un moyen efficace d'assurer une domination implacable sans pour autant en assumer la responsabilité : en somme, tout se passe comme si les membres des classes dominantes obéissaient à un maître, le marché, et à une déesse, l'économie, qui, selon la logique du don et contre don, le leur rendraient bien en servant au mieux leurs intérêts.

La revanche sur la perte du pouvoir (relative) qu'à connu le patronat en Europe occidentale dans les années 60, 70 dont témoignaient la baisse du taux de profit, l'extension des droits syndicaux, l'amplification des moyens des institutions d'assurance sociale, et surtout l'augmentation de la fréquence et de l'intensité de la contestation du pouvoir, dès lors, devient possible. La multiplication de petites entreprises de second rang ou de filiales de sous traitant n'est pas aussi nécessaire que les apôtres de la rationalisation de la production voudraient le laisser croire et répond surtout à la volonté de casser les collectifs organisés qui organisaient la résistance dans les grandes entreprises. Dans une certaine mesure ces stratégies, dont le patronat italien terrorisé par " l'autunno caldo " a inventé les premières formes<sup>10</sup>, ont réussi : le nombre de militants démoralisés et d'ouvriers désorganisés, sans appui collectif dans les ateliers en atteste. La société des individus peut dès lors devenir la réalité : d'un côté, des chômeurs, obligés d'accepter toutes les renoncations aux avantages et aux sécurités que l'Etat social avait inscrit dans les institutions, sont réduits à la docilité s'ils veulent retrouver un emploi, de l'autre l'individualisation de la relation salariale, avec les entretiens d'évaluation, les salaires et les primes personnalisés, les avancements au mérite, la suprématie donnée "à la gestion de soi"<sup>11</sup>, induisent un surinvestissement dans le travail, corollaire d'une crainte de tous les instants de la précarité. La combinaison de ces deux dynamiques conduit à une sorte d'auto-asservissement sur lequel des militants syndicaux n'ont pas toujours prise. Il est vrai aussi que les demandes de licenciement à leur encontre qui augmentent d'année en année peuvent amener certains<sup>12</sup> à être moins actifs dans le travail mobilisateur et même à se résigner.

Tout milite donc en faveur, non seulement du maintien de cette dimension nouvelle de l'État qu'est l'État social, mais aussi en faveur de son extension. Celle-ci ne pourra exister qu'autant que l'on sortira des différentes politiques d'insertion existantes qui,

---

<sup>10</sup> Franzosi R. The puzzle of strikes. Class and State Strategies in Postwar Italy. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

<sup>11</sup> Toutes ces notions ont été élaborées et mises en pratique dans le laboratoire social grandeur nature qui a été la formation permanente, puis la formation continue entre 1965 et 1975 voir Montlibert C. de., *L'institutionnalisation de la formation permanente*. Strasbourg, P.U.S., 1999.

<sup>12</sup> Selon une étude du Ministère de l'emploi et de la solidarité publiée le 7 mai 1999, 15 921 salariés protégés (délégués du personnel, délégués syndicaux) ont fait l'objet d'une demande de licenciement en 1997 soit 16% de plus qu'en 1996, rejoignant ainsi les demandes formulées en 1992 (16 000 licenciements de délégués demandés) et en 1993 (18 000).

d'une certaine façon, induisent une stigmatisation bureaucratique, ou que l'on reviendra sur des systèmes de charité étatique (chichement mesurée d'ailleurs) au profit d'une reconnaissance de l'égalité des droits. Autant en somme que l'État luttera contre toutes les inégalités qui s'enracinent dans des mécanismes conservateurs de la reproduction sociale. C'est dire que l'État social doit contribuer à réduire l'efficacité des mécanismes sociaux producteurs d'inégalités et à freiner la propension des groupes à s'approprier les avantages procurés par ces mécanismes.

### **Notes**

1. Durkheim E. *Morale civique in Leçons de sociologie*. Paris, PUUF, (réédition), 1950.
2. Singly, F. de, Thelot Cl. *Gens du privé, gens du public ; la grande différence*. Paris, Dunod, 1989.
3. Il faut rappeler que le vice-président de CNPF, devenu aujourd'hui le président du Medef déclarait au *Figaro* le 5 mai 1993 que « si l'on ne touche pas aux fondements sociaux de ce pays, on n'arrivera pas à relancer la machine ».
4. En 1997, la notion d'intérêt général a d'ailleurs disparue de la définition que le Conseil Constitutionnel donne de l'Etat puisqu'il devient le dépositaire « des moyens de la puissance publique ».
5. Passet R. *L'illusioni néo-libéral*. Paris. Fayard. 2000. Ainsi le rachat de Bestfoods par l'entreprise agro-alimentaire Unilever devrait entraîner, d'après le plan de réorganisation de Unilever direction, la fermeture d'une centaine d'usines et la suppression de 25 000 postes de travail. *La Tribune* 7 juin 2000.
6. Chesnais F. *La Mondialisation du capital*. Paris, Syros, 1994.
7. Lordon F. *Les quadratures de la politique économique. Les économistes de la vertu*. Paris, Albin Michel, 1997.
8. Labaron F. *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*. Paris, Seuil, 2000.
9. Regards Sociologiques sur l'Economie. *Regards Sociologiques*. 1994. N°8.
10. Franzos R. *The Puzzel of Strikes. Class and State Strategies in Postwar Itlay*. Cambridge, Cxambridge University Press, 1995.
11. Toutes ces notions ont été élaborées et mises en pratique dans le laboratoire social grandeur nature qu'a été la formation permanente, puis la formation continue entre 1965 et 1975 voir Montibert C. de, *L'institutionnalisation de la formation permanente*. Strasbourg, P.S.U., 1999.
12. Selon une étude du Ministère de l'emploi et de la solidarité publiée le 7 mai 1999, 15 921 salariés protégés (délégués du personnel, délégués syndicaux) ont fait l'objet d'une demande de licenciement en 1997 soit 16% de plus qu'en 1996, rejoignant ainsi les demandes formulées en 1992 (16 000 licenciements de délégation demandés) et en 1993 (18000).